

# ドイツ外交「ポスト冷戦」時代の終焉か

東京大学教授

## 板橋拓己

ウクライナ侵攻に対する安全保障政策の大転換、ドイツの「ポスト冷戦」の世界観は碎かれた。ナチの過去を克服しつつ西側につなぎ止められ、一方で東方に融和的な独自の政策を展開してきた「嫌々ながらの覇権国」はどこへ向かうか。

いたはし たくみ 一九七八年生まれ、北海道大学卒、同大学大学院法学研究科博士後期課程修了。同大学助教、成蹊大学教授、ケルン大学客員研究員などを経て二〇二三年から現職。著書に「分断の克服 1989-2000 統一をめぐる西ドイツ外交の挑戦」「黒いヨーロッパ」「アテナウアー 現代ドイツを創った政治家」など。

ロシアによるウクライナ侵攻開始から三日後の二〇二二年二月二十七日、ドイツのシュルツ首相が連邦議会の特別会議で行った演説は画期的だった。それまでの政策を転換し、ウクライナへの武器供与、ロシアに対する厳しい経済制裁、防衛費の増額、ロシアへのエネルギー依存からの脱却などに踏み切ることを表明したのである。防衛費に関しては、二二年に一〇〇〇億ユーロ（約一四兆円）の「特別基金」を計上し、さらに「今後毎年、GDPの二%以上を防衛費として投じる」とされた。

この演説は、ドイツの外交・安全保障政策の劇的な変化

を予告するものであり、国際的にも大きな反響を呼んだ。無理もない。侵攻直前までシュルツは、ロシアとドイツを結ぶ海底ガス・パイプライン「ノルドストリーム2」の認可停止を渋っていたし、ウクライナへの武器供与も拒んでいた。

しかし、「プーチンの戦争」がドイツを変えた。すでに二月二十二日、シュルツは「劇的に変化した状況」に鑑み、ノルドストリーム2の認可手続き停止を明らかに表明した。そして、二四日の侵攻を受けて、二六日にシュルツは対戦車兵器一〇〇〇基、携帯型地对空ミサイル「ステインガー」

五〇〇基をウクライナに供与すると発表した。また、やはりそれまでためらっていたロシアの国際銀行間通信協会（SWIFT）排除にも同意した。そして、二七日のショルツ演説に至る。ほんの数日間ですドイツの外交政策が大転換したのである。

もちろん、そもそもショルツが演説で提示した政策が貫徹される保証はない。周知の通り、ドイツの武器供与の「遅さ」、とりわけ戦車供与へのためらいは、ウクライナや同盟国から批判されたし、防衛費GDP二%目標もどうやら「毎年」達成するのは難しそうだ。ともあれ、ドイツは本当に「目覚めた」のか、ショルツ演説の内容は実現されるのかといった現在進行形の問題については（筆者も別の媒体で論じてはいるが）ここでは扱わない。

本稿で論じたいのは、今次のロシア・ウクライナ戦争が、長期的なドイツ外交の歴史の中で持つ意味である。ショルツは演説の冒頭でこう述べている。「二〇二二年二月二四日は、われわれの大陸の歴史における時代の転換を示しました。……われわれは時代の転換を経験しています。もはや世界はそれ以前の世界と同じではありません」。この演説で繰り返された「時代の転換 (Zeitenwende)」という言葉は国際的にも人口に膾炙し、ドイツ語協会は二〇二二

年の「今年の言葉」に「Zeitenwende」を選出した。

では、いかなる「時代」の「転換」なのか。ここで問われているのは、冷戦終結以降のドイツ外交の世界観であり、「ポスト冷戦」時代のドイツ外交のあり方に他ならない。そこで本稿では、冷戦期にまでさかのぼり、長期的な視座から戦後ドイツの外交・安全保障政策を俯瞰し、どのように「ポスト冷戦」期のドイツ外交が形成されたのか、そしていま何が「転換」しようとしているのか（あるいは何が変わらないのか）を展望する。

## 二重の「西側結合」——戦後ドイツ外交の大原則

現代ドイツ外交の基本原則の多くは、冷戦期に形成されたものだ。そのなかでも、まずは最上位の原則となる「西側結合 (Westbindung)」路線が、第二次世界大戦後の「ドイツ問題」への（西）ドイツ自身の解であったことを確認しておきたい（なお、現在のドイツ外交は冷戦期の西ドイツ外交の延長線上にあるので、本稿ではドイツ民主共和国≪東ドイツ≫には触れない）。

「ドイツ問題」は歴史的に多義的な言葉だが、第二次世界大戦後には、大きく三つの意味を持った。第一は、ナチの台頭を許し、第二次世界大戦を引き起こした張本人である

ドイツをいかに封じ込めるかという問題である。これは近隣諸国や、西独領域の占領に当たった米英仏の西側三カ国にとって最重要の課題だった。また西ドイツにとっても、自分たちが再びナチのような勢力の台頭を許さず、国際的な信用を回復することは不可欠であった。

第二は、冷戦下の分断国家という問題である。分断国家西ドイツは、東西冷戦の最前線に位置したため、西側全体の安全保障に関わる存在だった。それゆえ西側諸国は、西ドイツを再軍備させつつも、「独り歩き (Alleingang)」を防ぐために、多国間的な安全保障体制にしっかりと縛り付けることを目指した。また、ドイツ統一問題やベルリン問題に関しては、西ドイツの主権回復後も米英仏の西側三カ国が権限を留保し続けた。

第三の問題は、ドイツの経済力である。敗れたとはいえ、やはり西ドイツ経済の潜在力は大きく、大戦で疲弊した西欧諸国の復興と繁栄のためにも、西側はドイツの資源や経済力の活用を企図した。要するに、第二次世界大戦後の西側世界の課題は、西ドイツを「脅威」として封じ込めつつ、西側の安全保障体制に組み込み、かつその経済力を西欧諸国のために役立てることであった。

かかる「ドイツ問題」の性格を西ドイツ側でよく理解し、

その解として「西側結合」という外交路線に踏み切ったのが、初代首相アデナウアー（在任一九四九～六三年、キリスト教民主同盟 (CDU) 所属）である。アデナウアーは、ドイツ人の宿願であるドイツ統一を棚上げにしている、西側世界との緊密な関係の構築を最優先した。そうすることで、西ドイツの国際社会への復帰と他国との「平等権」の獲得を目指したのである。

こうしたアデナウアーの「西側結合」路線により、西ドイツは「EU NATO体制」（遠藤乾）と呼べる複合的な国際体制に埋め込まれていく。まず軍事・安全保障面では、一九五五年にNATOに加盟し、再軍備と同時に、アメリカを中心とする大西洋同盟に組み込まれた。そして経済面では、西欧諸国、とりわけかつての「不倶戴天の敵」フランスと連携しながら、五〇年代に欧州石炭鉄鋼共同体 (ECS C) や欧州経済共同体 (EEC) といった超国家的なヨーロッパの統合を着実に進展させたのである。この大西洋同盟とヨーロッパ統合への、いわば「二重の西側結合」によって、西ドイツは（統一問題などを除けば）主権を回復し、平和と繁栄を享受した。

それまで統一を優先し、NATOに批判的だった左派で最大野党の社会民主党 (SPD) も、一九六〇年代には「西

側結合」を受容し、同党が政権を担うようになると、西側との関係についてはアデナウアー以来の路線を踏襲した。

こうして西ドイツにとって「西側結合」は、個別利害や単なる「国益」を超えた国家の存立基盤に関わる行動準則、すなわち「国家理性」(E・コンツェ)となっていく。

## 「西側結合」プラス「東方政策」

とはいえ、アデナウアー流の「西側結合」だけでは、ドイツ統一問題および東側との関係で行き詰まることになった。一九六一年の「ベルリンの壁」建設や、ドイツ統一問題を棚上げにしたまま進んだ米ソ間の緊張緩和(デタント)を前にして、従来の西ドイツの立場、すなわち東ドイツを国家として承認することを拒み、自らを唯一正統なドイツ国家と主張する立場は、現状と乖離し、またドイツ統一をむしろ遠ざけているように思えた。

そうした状況を刷新したのが、六九年に戦後初のSPD出身の首相となったブランドによる「東方政策」(Ostpolitik)である。ブランドの「東方政策」は、西ドイツ外交の一大転換点であり、その後現在にいたるまでドイツ外交に深い刻印を残すことになる。

「東方政策」の鍵概念は、「接近による変化」(Wandel

durch Annäherung)」というものだ。ブランドの側近であり、この概念の発案者であるバールは、東側の正統性を否定して接触を拒んでも状況は改善しないのだから、むしろ接近することで変化を引き起こそうと考えた。すなわち、従来の対決姿勢を改め、とりわけ共産圏の盟主であるソ連との合意を重視して東側との「接近」を図り、現状をいったん承認した上で「小さな歩みの政策」によって分断の克服を目指したのである。またバールは、東西を包含する全ヨーロッパの緊張緩和を進めてこそ、ドイツ統一は達成されるとした(妹尾哲志の研究を参照)。

かかる構想のもとブランドは、東側諸国と次々に条約を締結し、東ドイツを事実上承認し、ソ連をはじめとする共産圏との人的・経済的交流を進めた。

この「東方政策」の結果、ヨーロッパのデタントも進んだ。その頂点が、七五年に東西ヨーロッパ諸国と米加の三五カ国が参加した欧州安全保障協力会議(CSCE)で採択されたヘルシンキ最終文書である。これは、主権平等、武力不行使、国境不可侵、紛争の平和的解決、内政不干渉などを確認し、経済・技術分野での協力、人権および基本的自由の尊重を謳ったものだ。この文書はまた、国境の平和的変更や同盟選択の自由を定めていたが、それはのちにドイツ

ツ統一への大きな後押しとなる。さらに、同文書の人権条項は、ソ連や東欧諸国内の反体制派に、政府による人権侵害を批判する根拠を与えた。

また、忘れてはならないのは、「東方政策」が西ドイツにとって、ナチの「過去」を克服する役割も担っていたことだ。一九七〇年二月、ポーランドとの関係正常化条約に署名するために訪れたワルシャワで、ブラントはゲット跡地を訪問し、ユダヤ人犠牲者追悼碑の前で跪き、頭を垂れた。このワルシャワで跪く西独首相の映像は世界中に広まり、「過去を反省するドイツ」のアイコンとなる。

なお、ガートン・アッシュが指摘するように、「東方政策」は、ソ連をはじめ既存の社会主義諸国との和解を重視するあまり、東欧の反体制派には冷淡だったことにも留意が必要だろう。

ともあれ、こうして「東方政策」も西ドイツ外交の基本原則となっていく。野党時代には「東方政策」を批判し続けたCDU/CSUも、同党主導のコール政権（八二〜九八年）が成立すると、「東方政策」を継続する。

そして、九〇年にコール政権のもとで達成された東西ドイツ統一という成果は、「西側結合」と「東方政策」という二つの外交路線があつて初めて実現したものと見なされ

た。すなわち、一方で、コール首相やゲンシャール外相（自由民主党〔FDP〕）らが、米仏を中心とする「西側」との結びつきを絶やさず、統一後もそれを継続することを誓約したからこそ、統一は可能になったとされた。他方で、ゴルバチョフのソ連がドイツ統一を容認——ソ連にとっては東ドイツの放棄——したのは、「東方政策」以来の関係があつてこそとされた。さらに、現在でも多くの（特に欧州の）識者が、七五年のヘルシンキ最終文書が冷戦の終焉に決定的だったと考え、それをもたらした「東方政策」の重要性を指摘している（実際にはドイツ統一をめぐる国際政治はもっと複雑だが、その点については拙著『分断の克服1989-1990』を参照されたい）。

かくして「西側結合」と「東方政策」の組み合わせは、成功体験とともに、ドイツ外交のいわば「伝統」となる。

## 東西統一と冷戦の終焉とドイツ外交

東西ドイツ統一は、悲願の成就というだけでなく、ドイツ人の歴史認識にとつて特別な意味をもった。「二つの世界大戦で」二度も歴史の誤った側に立ってしまった世紀の終わりに、ついにドイツは正しい側に立った」と解釈されたからである。

反省的にこう述べたのは、二〇一〇―一七七年にドイツ外務省政策企画局長、一七〇二―二二年に大統領府でシユタインマイヤー大統領の外交顧問を歴任し、現在は駐ポーランド大使を務めているトーマス・バガーである。

統一後のドイツ外交の要職を担ってきたバガーは、一九九一年に『ワシントン・クォーターリー』誌に寄稿した「ドイツに調和した世界——一九八九年の再評価」という論考で興味深い指摘をしている。「ベルリンの壁」崩壊後のドイツほど、フランシス・フクヤマの「歴史の終わり」という有名なテーゼが人気を博した国はまれだったというのである。旧東ドイツを含む中・東欧が議会制民主主義と市場経済を受け入れていく様は、自由民主主義を歴史の終着点と見なしたフクヤマのテーゼ——フクヤマの議論はニュアンスに富んだものだったが、概して単純に読まれた——の証明とドイツでは受け止められた。

一九八九年に歴史が終わり、ドイツは最終的に正しい側に立った、そして世界はいずれ必然的に自由民主主義で満たされていく——このバガーが指摘したナラティブは、いささか戯画化されているとはいえ、「ポスト冷戦」時代のドイツ外交の世界観を端的に表現したものと言えよう。

かかる世界観は、統一後のドイツ外交の担い手の多くに

共有されることとなる。それは、二つの帰結を生んだ。

第一は、「東方政策」を範とする関与政策の継続である。「歴史の終わり」的な世界観に従えば、やがては世界中の国々が、市場経済と自由民主主義を受容し、収斂していく。中・東欧諸国はNATOやEUに加盟し、いずれは西欧に「キャッチアップ」するだろう。ソ連崩壊後のロシアも、中国も、時間がかかるかもしれないが、開かれた市場経済と自由民主主義を受け入れていくだろう。そこでドイツがすべきことは、冷戦期の「東方政策」のように、経済的・人的交流を進めていくことである——もちろんそれはドイツ経済の利益に適うことでもあったが、重要なのは、中・東欧諸国のみならず、ロシアや中国への関与政策（の継続）が、以上の世界観に裏打ちされていたことだ。そうした政策は、冷戦期の「接近による変化」にならって、「貿易による変化 (Wandel durch Handel)」と呼ばれた。

第二は、抑止と防衛からの解放である。統一以前、東西ドイツは冷戦の最前線として、地球上で最も軍事的な緊張を抱えた地域の一つであった。しかし冷戦終焉によって、コルラ政治家たちがしばしば口にしたように、地理的にドイツは「その歴史上初めて友人とパートナーに囲まれた」。それゆえ統一ドイツは「平和の配当」を求めた。冷

戦期には最大でGDPの5%近くまでであった防衛費は約1%に落ち、二〇一一年には徴兵制がさしたる抵抗もなく保守政権のもとで停止された。

もちろん、冷戦終焉後もドイツは、あくまで「西側結合」を基軸に外交・安全保障政策を進めてきた。その枠内で、冷戦後の新しい安全保障環境のなか、連邦軍の「NATO域外派兵」に踏み切り、一九九九年にシュレーダー政権（一九九八～二〇〇五年）下でNATOのコソボ空爆に参加した。シュレーダー政権は左派の社会民主党と緑の党の連立だったが、NATOの中で求められた責任を果たしたのである。周知のようにシュレーダー政権はイラク戦争には反対し、一時期アメリカとの関係を冷え込ませたが、アフガニスタンに連邦軍を派遣するなど、軍事的貢献をしてこなかったわけではない。

とはいえ、もはやミタラー・パワーではなくシベリアン・パワーこそが重要であり、領域防衛や抑止ではなく危機管理や予防外交が重要であるというのが、統一後しばらくドイツの外交・安全保障論の基調だったと言えるよう。

## 崩れていく「ポスト冷戦」の世界観

このように、東西統一と冷戦終焉という「成功体験」

をもとに築かれた「ポスト冷戦」時代のドイツ外交は、二〇一〇年代には根底から揺さぶられていく。メルケル政権（二〇〇五～二一年）はその対応に追われることになった。

まずドイツにとって深刻だったのは、基本原則たる「二重の西側結合」の結びつき先だったアメリカとヨーロッパが、それぞれ揺らいだことである。

特に「アメリカ・ファースト」を掲げ、もはや「リベラルな国際秩序」の維持に関心を持たないトランプ米大統領の登場はドイツに衝撃を与えた。一七年五月、トランプの訪欧直後にメルケル首相は、「もはやわれわれが他国に頼れる時代は終わりつつある」と演説している。さらに、トランプ個人にとどまらず、長期的なアメリカの力の衰退という現実には直面することになった。

「西側結合」のもう一方の柱であるヨーロッパも、一〇年以降、ユーロ危機、難民危機、イギリスのEU離脱、右翼ポピュリズムの台頭など、危機続きであった。そうしたなか、ドイツはいまやEUの中核的な存在となったにもかかわらず、例えばユーロ危機対応で迅速なリーダーシップを発揮できず、「嫌々ながらの覇権国（リラクタント・ヘゲモン）」などと呼ばれた。また、一五年にメルケルが貫徹

した寛容な難民受け入れ政策は、人道的観点からは評価できるものの、その一方的なイニシアティブから他のEU諸国の反発を生んだ。さらに、ハンガリーやポーランドにおける反リベラルな政権の登場は、自由民主主義への収斂という想定が近隣諸国にすら通用しないことを示した。イギリスのEU離脱は、ヨーロッパ統合は不可逆に進むというドイツのヨーロッパ主義の想定を覆した。

「ポスト冷戦」時代のドイツ外交の想定を裏切り続けたのが、ロシアと中国である。一四年のロシアによるクリミア併合とウクライナ東部への軍事介入は、ロシアとのパートナーシップを重視してきたドイツに平手打ちを食らわせる出来事だった。権威主義体制のまま経済的にも軍事的にも大国となった中国の存在は、やはり自由民主主義への収斂という世界観を否定するものとなった。

しかし、すでに「ポスト冷戦」時代の想定が崩れているにもかかわらず、それを直視しようとしなかったのも、二〇一〇年代のドイツであった。例えばNATOにつき、ドイツの「フリーライド」に対するアメリカの批判は、トランプ以前から存在していた。一年にゲーツ米国防長官は防衛支出がGDP比二%以下の加盟国を公に批判したが、これはGDPの一・二%しか支出していなかったドイツ

ツへの非難であった。しかし、かかる批判をドイツは一〇年以上受け流してきた。

また、一四年以来のウクライナ危機に対して、メルケルは外交面で奮闘したものの、ミンスク合意後もロシアを止める有効な手立てを取らず、むしろ関与政策を継続した。確かに、プーチンの友人だった前任のシュレーダーに比べれば、メルケルはプーチン体制に厳しかった。とはいえ、ロシアへのエネルギー依存を改善しようとしなかったのもメルケルである。中国に対しても、ヨーロッパで対中脅威認識が広まるなかで、ドイツは緊密な経済関係を築き続けた。

こうした状況で生じたのが、二〇二二年二月のロシアによるウクライナ侵攻である。

### 「ポスト冷戦」の終わり？

度重なる危機によってその世界観を崩されてきた「ポスト冷戦」時代のドイツ外交は、ロシア・ウクライナ戦争の勃発によって根底からの転換を迫られた。冒頭で紹介したシオルツ演説はその表れに他ならない。

何よりも、ブランドン以来の「東方政策」の伝統は瀕死の状態に見える。二〇一四年を経てもなお、とりわけSPD

周辺で「東方政策」志向は根強かった。例えば、当時メルケル政権の外相だったシュタインマイアーは、一四年一二月の『シユピーゲル』誌のインタビュで、自分は「東方政策の遺産」と結びついており、ロシアとの「対話」に尽力すると述べていた。また、かつての同党の有力者ブラツェクは、二〇年の時点で『われわれは新しい東方政策を必要とする——パートナーとしてのロシア』という本を出版している。

しかし、二二年四月には、シュタインマイアー大統領はテレビのインタビュで、「わたしたちはロシアをヨーロッパ安全保障体制に結び付けることに失敗しました、……ロシアにも民主主義と人権への道を歩ませることに失敗しました」と総括している（この一週間後、シュタインマイアーはキーウ訪問をウクライナ側に拒否された）。

抑止や防衛も忌避していらなくなつた。そうした意味で、「ポスト冷戦」時代のドイツ外交の世界観は決定的に砕かれたと言えよう。

とはいえ、ドイツ外交のすべてが変わるわけではない。シヨルツ演説は、安全保障におけるNATOの重要性と、ヨーロッパの結束の必要性を改めて強調するものでもあつた。むしろポイントは、前述のように「西側」自体が揺ら

ぐなかで、これまで「リラクタント」であつたドイツが、今後どこまでリーダーシップを発揮できるかであろう。

また、「東方政策」に由来する関与政策も、実のところ死んでいないかもしれない。例えば、二二年一月にシヨルツが北京を訪問したことは、本当にドイツは「転換」する気があるのかという憂慮を国内外に抱かせた。ただ、首相の訪中に国内から多くの批判の声が上がつたのも確かだ。今後ドイツの対中政策がどちらに振れるかは注目だろう。ロシア・ウクライナ戦争についても、SPDの連邦議会議員団が「外交的解決」を強調するなど、いまだ「東方政策」の伝統はしぶといと言える。

冷戦終焉から二二年の「第二次ロシア・ウクライナ戦争」（小泉悠）勃発までの約三〇年を「ポスト冷戦」時代とするならば——多くのドイツ人は一四年の「第一次ロシア・ウクライナ戦争」を「時代の転換」とは捉えなかつた——、その前半期は、バガーの言葉を借りれば、世界はドイツの期待に調和していたかもしれない。しかし、その後半期には、ドイツは一つ一つ、自らの外交政策の支柱を揺さぶられ、場合によってはへし折られていった。いまドイツ外交は、この半世紀で最も大きな知的・戦略的な挑戦と向き合っていると見えよう。●